

## Flere ulikheter enn du tror

*Mye er likt i den nordiske sosialpolitikken, men ikke alt. I perioder har arbeidsledigheten i Finland vært nesten fire ganger så høy som på Island. Et annet eksempel er utgiftene til sykefravær, der Norge troner alene på toppen. I boken «Social Tryghed i de Nordiske lande» publiseres sammenlignbar statistikk og en beskrivelse av en rekke sosiale områder i de nordiske landene. I denne artikkelen presenteres arbeidet i NOSOSKO (Nordisk Sosialstatistiske Komité), som er den komiteen som er ansvarlig for boken, og vi gir et par eksempler på informasjon som finnes der.*

---

*Elisabeth Nørgaard*

---

### **Hvordan det begynte ...**

Nordisk Sosialstatistiske Komité (NOSOSKO) ble opprettet i 1946, i første omgang som en ekspertkomité under de nordiske sosialministrene. Senere ble NOSOSKO omdannet til en permanent komité under Nordisk Ministerråd og Nordisk Sosialpolitisk Komité.

I 2006 feiret dermed NOSOSKO 60 år, men historien starter egentlig lenge før det. Nordens sosialministere har møttes med jevne mellomrom helt siden 1919 for å drøfte sosiale problemer av felles interesse. På sosialministermøte i 1939 ble en felles resolusjon om de nordiske landenes sosiale utgifter vedtatt. Utgiftene skulle vises på en sammenlignbar måte, både når det gjaldt gruppering på ulike sosiale områder og fordeling av utgiftene mellom offentlig sektor, arbeidsgivere og forsikrede. Krigen og okkupasjonen førte imidlertid til at det ikke ble noen aktivitet før NOSOSKO ble opprettet i 1946 (Nordisk sosialstatistikk 1946–1996).



Ministre representert ved det nordiske sosialministermøte i september 1946 i København. Fra venstre: E. Mossberg (Sverige), Finnur Jonsson (Island), Sven Oftedal (Norge), Hans Hedtoft (Danmark), Gustav Möller (Sverige) og Eino Kilpi (Finland).

Kilde: Nordisk Sosialstatistikk 1946–1996. Bildet var utlånt av Henning Friis.

Mandatet har gjennom alle disse årene vært å koordinere de nordiske landenes statistikk på det sosiale området. I tillegg skal komiteen gjøre sammenlignende studier og beskrive de sosiale ordningenes innhold og omfang – og sist, men ikke minst, ligger det i mandatet at dette skal publiseres.

Sammenlignbarhet landene imellom har i alle år vært tillagt stor vekt, og det ble i flere av de tidlige rapportene gjort oppmerksom på områder innen statistikken hvor data ikke var sammenlignbare. Det ble lagt vekt på å få de enkelte landene til å forbedre sitt statistikkgrunnlag.

### **... og hvordan det er nå**

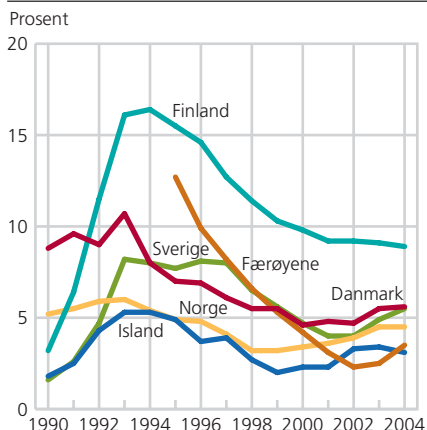
NOSOSKO er fortsatt en permanent komité underlagt Nordisk Ministerråd og Nordisk Sosialpolitisk Komité. Formålet er både å koordinere de nordiske landenes statistikk på det sosiale området og å utføre sammenlignende analyser og beskrivelser av de sosiale områdenes innhold og omfang.

Komiteen er satt sammen slik at hvert land har tre representanter, men kan ha flere bidragsytere. Fra Norge deltar representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen) og Statistisk sentralbyrå. Formannskapet går på omgang landende i mellom, og det skifter hvert tredje år. Norge har formannskapet i perioden 2005–2007. Foruten Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige ble Færøyene med som et fullverdig medlem fra og med 2005. Data for Færøyene inngår nå i publikasjonen "Social Tryghed i de nordiske lande" (se [www.nom-nos.dk](http://www.nom-nos.dk)). Det er i denne publikasjonen at NOSOSKO offentliggjør sine resultater om utviklingen på de sosiale områdene. Publikasjonen har i de siste årene kommet ut årlig med et fast oppsett og definerte områder og har også omfattet ulike spesialtemaer.

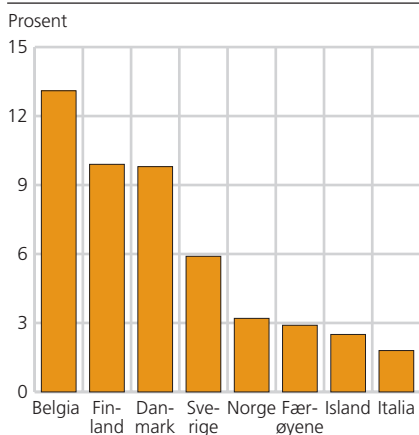
### **Hva er det sosiale området?**

De nordiske landenes velferdssystemer blir ofte omtalt som den *universelle modellen* (Esping-Andersen 1990). Dette kjennetegnes av at velferdsordningene ofte omfatter alle innbyggerne og at det legges vekt på likhet og likebehandling. Ytelsene er relativt sjenerøse og er i stor grad rettighetsbaserte. Ytelsene er skattefinansierte og underlagt offentlig styring. Disse systemene skiller seg fra *den kooperative modellen* (Mellom-Europa) og *den liberalistiske modellen* (USA, England). Velferdssystemene i Mellom-Europa er ofte beskrevet som arbeidsmarkedsbaserte og organisasjonsbaserte. Ordningene omfatter ikke alle, men er relativt sjenerøse for de som er inkludert. Det er behovsprøvde ordninger for de som ikke omfattes, og velferdstjenestene er ofte lokalt forankret. Modellen hvor USA og England inngår, blir ofte beskrevet som en offentlig grunnsikring til alle, og som behovsprøvd sosialhjelp til de fattige. Det er relativt lave grunntelser med behovsprøvde tillegg. Grunntelsetene og sosialhjelpen er skattefinansiert, og det er arbeidsmarkedsbaserte forsikringsordninger for de yrkesaktive. Også i denne modellen er velferdstjenestene ofte lokalt forankret.

Det er ikke mulig å lage en entydig avgrensning av området for sosiale ytelser. Noen ytelser vil naturlig bli sett på som en del av et sosialt felt, mens det for andre områder kan diskuteres om det faller innenfor eller utenfor. Ny kunnskap om den sosiale sektoren og endringer i lovgivning og organisering gjør det nødvendig å løpende vurdere behovet for justeringer i statistikken. Samtidig har det vist seg at den første komiteen la et solid grunnlag for den nordiske statistikken, et grunnlag som i hovedsak fortsatt gjelder.

**Figur 1. Utviklingen i arbeidsledigheten 1990–2004**

Kilde: NOSOSKO 2004, figur 5.1.

**Figur 2. Utgifter til arbeidsledighet som andel av totale sosiale utgifter. 2003**

Kilde: NOSOSKO 2004, tabell 5.1.

NOSOKOs inndeling følger nå som hovedregel samme inndeling og klassifisering som den som brukes av EUs statistikkorgan, Eurostat, for innrapportering av sosiale utgifter (ESSPROS – European System of Social Protection Statistics). Denne inndelingen er:

- Befolkning og inntektsfordeling
- Familier og barn
- Arbeidsledighet
- Sykdom
- Eldre, funksjonshemmede og etterlatte
- Boligtelser
- Andre sosiale ytelser
- De sosiale utgiftene

I denne artikkelen skal vi gi eksempler fra et par av disse områdene, men uten å gå i dybden. Leseren anbefales derfor å lese publikasjonen som er tilgjengelig på NOSOKOs hjemmesider ([www.nom-nos.dk](http://www.nom-nos.dk)) for mer informasjon.

I tillegg til å publisere statistikk og beskrivelser av disse faste områdene, har det også ofte vært inkludert ulike temaer som har blitt utdypet. I den siste utgaven er det aktiveringspolitikk i de nordiske landene som er spesialtema, med fokus på aktivering til inntektsgivende arbeid. Andre temaer som har vært behandlet de senere årene er barnevern, personell i eldreomsorgen, enslige med barn og finansiering av helse- og sosialutgifter på 1990-tallet.

### Ledighetsforskjellene

Det første området som belyses her er arbeidsledighet. Arbeidsledigheten var veldig høy i noen av de nordiske landene på 1990 tallet, og spesielt høy i Finland. Ledigheten har falt i alle landene, men det er fortsatt Finland som har den høyeste arbeidsledigheten (se figur 1).

I landene som har relativt høy arbeidsledighet, utgjør utgiftene til ytelser som klassifiseres under arbeidsledighet, en vesentlig andel av de totale sosiale utgiftene (se figur 2).

I figuren ser vi at Danmark og Finland har de høyeste andelene med nesten 10 prosent av de totale utgiftene, mens Island og Norge har relativt lave andeler. Det kan være interessant at de nordiske landene verken har de høyeste eller laveste andelene i Europa. Belgia er høyest med 13 prosent og Italia lavest med nesten 2 prosent. Dette gjenspeiler selvsagt nivået på arbeidsledigheten, men også at det er ulike sikringssystemer knyttet til det å være arbeidsledig. Det er et kjennetegn ved de nordiske land at de fleste arbeidsledige har rett til kontantytelser.

	Danmark	Færøyene	Finland	Island	Norge	Sverige
Kontantytelser i alt per capita .....	747	230	579	142	234	473
- Per person i yrkesaktiv alder .....	1 146	376	883	222	367	745
Serviceytelser i alt per capita .....	33	3	60	21	42	66
- Per person i yrkesaktiv alder .....	51	4	92	33	66	105
Utgifter til arbeidsledige i alt per capita ..	781	233	639	163	276	539
- Per person i yrkesaktiv alder .....	1 197	380	974	256	433	850

Kilde: NOSOSKO 2004, tabell 5.9.

### Kjøpekraftspariteter (KKP)

Kjøpekraftspariteter (KKP) defineres som valutaomregningsfaktoren som tilsvarende kjøpekraften i de enkelte valutaene. Det betyr at et gitt beløp, når det blir omregnet fra forskjellige valutaer ved hjelp av KKP-faktorer, vil kunne kjøpe den samme mengden varer og tjenester i alle land. I Social Tryghed blir KKP brukt både til å sammenligne de sosiale utgiftene og til å sammenligne kompensasjonsnivåene for ulike sosiale ytelser. KKP-beregningene som blir brukt, er KKP-Euro (EU15 = 1) for det private konsumet. Det er brukt tall for 2004.

### Ledigheten dyrest i Danmark

Utgiftene knyttet til arbeidsledighet reflekterer dels omfanget av ledigheten, dels dagpengenes størrelse og dels omfanget av tilbud til de ledige. Målt i KKP per person i yrkesaktiv alder har Danmark høyest utgifter, etterfulgt av Finland, mens Færøyene og Island har lavest utgifter, se tabell 1. Det kan være verdt å merke seg at Finland har en del tilskudd til arbeidsgivere som går til aktivisering, og som ikke er inkludert i de sosiale utgiftene. Selv om Sverige har en ledighet som bare er litt lavere enn i Danmark, har de betydelig lavere utgifter, både målt som KKP per person og som per person i yrkesaktiv alder. De høye utgiftene i Danmark skyldes dels størrelsen på dagpengene, og dels omfanget av aktivisering og jobbtrening. Færøyene og Island har den laveste ledigheten, etterfulgt av Norge, og dette avspeiles også i relativt lave utgifter.

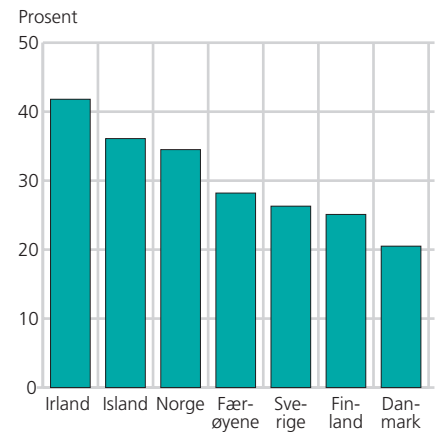
### Norge har de høyeste utgiftene i forbindelse med sykdom

Det andre eksempelet på nordiske forskjeller som trekkes fram i denne artikkelen, er knyttet til ytelser under sykdom. I alle land utgjør utgifter knyttet til sykdomsrelaterte ytelser en relativt stor andel av de totale sosiale utgiftene. Samtidig viser figur 3 at det er stor forskjell på andelen landene imellom. Danmark har lavest andel (20 prosent) og Island høyest (36 prosent) av de nordiske landene. Inkluderer vi landene i EU, er det Irland som har den høyeste andelen. Der er over 40 prosent av de sosiale utgiftene sykdomsrelaterte.

Reglene for lønn under sykdom varierer mye fra land til land. I prinsippet har alle i de nordiske land som er i arbeid, krav på kompensasjon ved tap av inntekt på grunn av sykdom. Reglene for kompensasjon er avhengig av hvilken status man har på arbeidsmarkedet. Lønnsinntakere er som regel bedre dekket enn selvstendig næringsdrivende, og det er spesielle regler for de som er arbeidsledige.

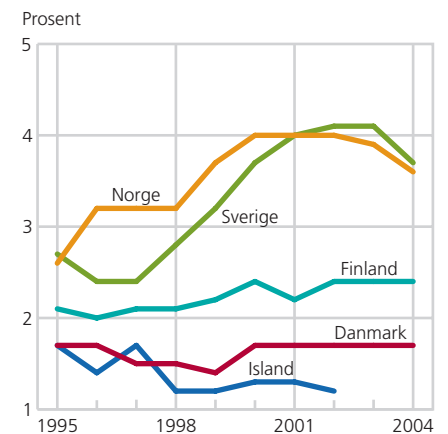
Omfanget av sykefraværet varierer en del mellom landene. Det er lavest på Island, fulgt av Danmark, og høyest i Norge og Sverige (se figur 4). Fraværet i både Norge og Sverige har steget mye siden 1995 og har falt noe de siste årene. I Danmark og Finland har fraværsmønsteret stort sett vært uendret. I 2004 har det vært et større fall i sykefraværet i Norge og Sverige. Nedgangen har blant annet sammenheng med regelendringer og innføring av aktivitetskrav i sykepengeordningene. Endringen har medført en økning i deltidssykefraværet.

Figur 3. Utgifter til sykdom som andel av totale sosiale utgifter. 2003



Kilde: NOSOSKO 2004, tabell 6.1.

Figur 4. Utviklingen i beregnet fravær i minst en uke grunnet sykdom blant arbeidstakere, i prosent av alle arbeidstakere 1995–2004



Kilde: NOSOSKO 2004, figur 6.3.

## Referanser

Haram, Øystein: Trenger vi fortsatt en felles nordisk sosialstatistikk? *Arbeidsliv i Norden* nr 3/2006. Av Øystein Haram.

Esping-Andersen Gösta: *The three worlds of welfare capitalism* 1990.

Nordisk socialstatistik 1946-1996. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 4:96.

Social Tryghed i de nordiske lande, 2004. Omfang, utgifter og finansiering. NOSOSKO 2006.

www.nom-nos.dk

	Danmark	Færøyene	Finland	Island	Norge	Sverige
Kontantytelser i alt per capita .....	272	139	314	453	1 013	581
Kontantytelser i alt per capita i alderen 16-64 år .....	417	227	478	711	1 588	916
Serviceytelser i alt per capita .....	1 425	1 402	1 349	1 854	1 906	1 623
Totale utgifter knyttet til sykdom, per capita .....	1 697	1 541	1 663	2 306	2 919	2 205
Kilde: NOSOSKO 2004, tabell 6.8.						

Tabell 2 viser utgiftene til sykdom målt i KKP per person. Vi ser at det også her er variasjoner mellom landene. Færøyene og Finland bruker minst, mens Norge bruker mest. Ser vi bare på kontantytelsene, betaler Norge betydelig mye mer enn de andre landene. For Norges del spiller særlig størrelsen på sykepengene en rolle, men det er i tillegg sannsynlig at den lave arbeidsledigheten også har en viss betydning for sykefraværet. Utgiftene til helsetjenester er lavest i Finland og høyest i Norge. Det som blant annet påvirker utgiftene til helsetjenester, er egenbetaling fra pasienter for behandling og medisin, og Finland har de høyeste egenbetalingene. En annen mulig forklaring på forskjeller er gråsonen mellom helsetjenester og tjenester til eldre og funksjonshemmede. Disse tjenestene er noe forskjellig organisert i de ulike landene og kan derfor bli rapportert inn under ulike ordninger.

### Hva med det nordiske samarbeidet i fremtiden?

I Social Tryghed brukes den samme klassifikasjonen som benyttes av Eurostat i rapportering av sosialstatistikk. Et naturlig spørsmål er om det da er behov for et slikt spesielt samarbeid og publikasjon med fokus på det nordiske. Dette blir drøftet i NOSOSKO, og en refleksjon knyttet til dette er også gjengitt i *Arbeidsliv i Norden* nr 3. Det spesielle med NOSOSKO er at samarbeidet om å utgi den årlige publikasjon medfører et tett og godt samarbeid mellom de nordiske landene, og at det involverer både statistikkprodusenter og statistikkbrukere. Økt kunnskap om andre lands systemer, politiske trender og innsikt i hva som ligger bak tallene for de andre landene, er resultater av arbeidet som blir trukket fram i *Arbeidsliv i Norden* (2006/3). Det legges ned mye arbeid i å sikre sammenlignbarhet og dokumentere forskjeller, og det blir derfor lagt stor vekt på kvalitetssikring av innholdet i Social Tryghed. Bakgrunnen for NOSOSKO var politikernes ønske om kunnskap for å forstå og utvikle gode velferdsordninger. I dag henvender NOSOSKO seg til et bredere publikum og er en spennende kilde for informasjon for forskere og andre som er interessert i velferdsspørsmål. Selv om mye av den statistikken som presenteres kan gjenfinnes også andre steder, kan Social Tryghed i dag bidra til å formidle kunnskap om den nordiske modellen sammenlignet med ordninger og systemer i andre land. NOSOSKO vil bruke det kommende året til å drøfte videreutvikling av arbeidet og publikasjonen, og kanskje vil vi se en dreining mot at samarbeidet utvikles til å fokusere mer på analyse og formidling av kunnskapen om de nordiske landenes politikk og ordninger på området.